

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung](#) [\[Link\]](#).

Beschluss in der strategischen Untersuchung OI/4/2020/TE zur Transparenz der Beschlussfassung durch den Rat der EU während der COVID-19-Krise

Entscheidung

Fall OI/4/2020/TE - **Geöffnet am** 27/07/2020 - **Entscheidung vom** 24/03/2021 - **Betroffene Institution** Rat der Europäischen Union (Kein Missstand festgestellt) |

Die Bürgerbeauftragte leitete auf eigene Initiative eine „strategische Untersuchung“ ein, um die Transparenz der Beschlussfassung durch den Rat der EU während der COVID-19-Krise zu prüfen. Die Verträge verpflichten die EU-Organe, einschließlich des Rates, offen zu handeln. Insbesondere verlangen sie, dass der Rat bei der Prüfung und Abstimmung über Entwürfe von Gesetzgebungsakten öffentlich zusammentritt.

Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und der Herausforderungen im Zusammenhang mit Reisebeschränkungen und Zusammenkünften musste der Rat seine Arbeitsweise und seine Beschlussfassungsverfahren anpassen, um die institutionelle Kontinuität zu gewährleisten. Zu diesem Zweck beschloss der Rat, vorübergehend von seiner Geschäftsordnung abzuweichen. Neben der Organisation virtueller Sitzungen und anderer Änderungen trifft der Rat derzeit die meisten Beschlüsse im „schriftlichen Verfahren“.

Der Bürgerbeauftragte bewertete, wie der Rat unter den außergewöhnlichen Umständen der COVID-19-Krise dafür gesorgt hat, dass er seinen Verpflichtungen nachkommt, offen zu handeln.

Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die nationalen Minister auf Videokonferenz zusammenkommen, um die legislativen und nichtlegislativen Dossiers zu erörtern, die anschließend im schriftlichen Verfahren angenommen werden. Zu Beginn der COVID-19-Krise fanden diese Fernsitzungen nicht öffentlich statt, und es wurden nur sehr wenige Informationen darüber veröffentlicht. Das war bedauerlich. Ab Juli 2020 änderte der Rat jedoch seine Praktiken. Es begann Web-Streaming bestimmter Remote-Treffen von Ministern, und veröffentlichte relevante Dokumentation. Die Bürgerbeauftragte begrüßt diese wichtige



Änderung. Sie schlägt vor, dass der Rat Unterlagen zu allen Videokonferenzen auf Ministerebene veröffentlicht, die zwischen März und Juni 2020 zu Beginn der COVID-19-Krise stattgefunden haben.

Die Bürgerbeauftragte stellte ferner fest, dass zu Beginn ihrer Untersuchung keine Informationen darüber verfügbar waren, wie die Vorbereitungsgremien des Rates ihre Beratungen über legislative und nichtlegislative Dossiers in Ermangelung persönlicher Sitzungen fortgesetzt haben. Da sich die COVID-19-Krise fortsetzte, unternahm der Rat Schritte, um diese Fernsitzungen nationaler Beamter transparenter zu machen, insbesondere durch die Veröffentlichung von Tagesordnungen vor solchen Sitzungen. Der Bürgerbeauftragte begrüßt die ergriffenen Schritte. Sie ist jedoch der Ansicht, dass mehr getan werden könnte, und macht drei weitere Verbesserungsvorschläge zu diesem Zweck.

Hintergrund der strategischen Untersuchung

1. Der Rat der Europäischen Union koordiniert die Politik auf EU-Ebene und verabschiedet in den meisten Fällen gemeinsam mit dem Europäischen Parlament EU-Rechtsvorschriften. Er setzt sich aus nationalen Ministern aus jedem EU-Mitgliedstaat zusammen, die sich in verschiedenen Ratsformationen auf der Grundlage des Politikbereichs treffen. Bevor die nationalen Minister auf Ratstagen zu Gesetzesentwürfen Stellung nehmen, finden Vorbereitungsgespräche in mehr als 150 Vorbereitungsgremien des Rates statt. [1] Zu diesen Vorbereitungsgremien gehören der Ausschuss der Ständigen Vertreter des Rates („Coreper“), der sich aus nationalen Botschaftern zusammensetzt, und sogenannte „Arbeitsparteien“, an denen nationale Beamte teilnehmen.

2. Neben den anderen wichtigen EU-Institutionen entscheidet der Rat derzeit über Maßnahmen, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie von größter Bedeutung sind. Der Rat hat unter anderem ein Soforthilfepaket zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Krise angenommen, einschließlich der Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, die den EU-Mitgliedstaaten Unterstützung in Höhe von 672,5 Mrd. EUR bringt.

3. Vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie und der Herausforderungen im Zusammenhang mit Reisebeschränkungen und Zusammenkünften musste der Rat seine Arbeitsverfahren anpassen, um die institutionelle Kontinuität zu gewährleisten. Dazu gehörten unter anderem der Wechsel von persönlichen Sitzungen von Ministern und Beamten an den Einsatzorten zu virtuellen Sitzungen. Der Rat war auch verpflichtet, seine Entscheidungsmodalitäten zu ändern.

4. Vor diesem Hintergrund nahm der Rat am 23. März 2020 einen Beschluss [2] an, in dem eine vorübergehende Ausnahmeregelung von seiner Geschäftsordnung eingeführt wurde [3] Diese Ausnahmeregelung erleichtert die Abstimmung im schriftlichen Verfahren, so dass der Rat Beschlüsse fassen kann, ohne dass die Minister auf Ratstagen anwesend sind. Die



Ausnahmeregelung wurde seit März 2020 siebenmal verlängert und gilt derzeit bis zum 21. Mai 2021. [4] Sie gilt somit seit mehr als einem Jahr.

5. Transparenz ist für eine gut funktionierende Demokratie von zentraler Bedeutung, da sie den Weg für die Beteiligung der Öffentlichkeit an und die Kontrolle der Entscheidungsfindung ebnet. Die EU-Verträge gewähren jedem EU-Bürger „*das Recht auf Teilhabe am demokratischen Leben der Union*“ und verlangen, dass die EU-Entscheidungen „*so offen und so nah wie möglich an den Bürgern*“ gefasst werden. [5] In den EU-Verträgen wird ausdrücklich verlangt, dass der Rat öffentlich „*bei der Prüfung und Abstimmung über einen Entwurf eines Gesetzgebungsakts*“ zusammentritt [6] .

6. Vor dem Hintergrund seiner vertraglichen Verpflichtungen beschloss die Bürgerbeauftragte, die Angelegenheit von sich aus im Wege einer „strategischen Untersuchung“ zu untersuchen. Die strategische Untersuchung zielte darauf ab, sicherzustellen, dass der Rat bei gleichzeitiger Anpassung seiner Funktionsweise angesichts der COVID-19-Krise die höchsten Transparenzstandards in Bezug auf seine Entscheidungsfindung aufrechterhält.

Die strategische Untersuchung

7. Die strategische Untersuchung des Bürgerbeauftragten konzentrierte sich auf die Transparenz der Beschlussfassung des Rates während der COVID-19-Krise. Er betraf insbesondere die Transparenz der während der COVID-19-Krise getroffenen Beschlussfassungsvereinbarungen sowie die offene Arbeitsweise des Rates und seiner Vorbereitungsgruppen in dieser Ausnahmesituation.

8. Am 27. Juli 2020 ersuchte die Bürgerbeauftragte [7] , die Dossiers des Rates zu fünf Rechtsakten, die während der COVID-19-Krise im schriftlichen Verfahren angenommen wurden, sowie Unterlagen über die Arbeitsweise von drei „Arbeitsparteien“ [8] im Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 30. Juni 2020 zu prüfen.

9. Am 13. November 2020 traf sich das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten [9] mit Vertretern des Rates, um die angeforderten Dokumente zu überprüfen. Das Untersuchungsteam überprüfte die folgenden Dateien:

- Dossier im Zusammenhang mit der Annahme der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung zur Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) nach dem COVID-19-Ausbruch;
- Dossier betreffend den Erlass der Verordnung (EU) 2020/696 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 über eine gemeinsame Regelung für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft angesichts der COVID-19-Pandemie;
- Dossier betreffend den Erlass des Beschlusses (EU) 2020/701 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 über Makrofinanzhilfe für Erweiterungs- und Nachbarschaftspartner im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie;



- Dossier betreffend die Annahme des Beschlusses des Rates über den Zweitantrag 6/c/01/20 über den Zugang zu den Dokumenten WK 11963/19 und WK 14081/18; und
- Dossier betreffend die Annahme des Beschlusses (EU) 2020/789 des Rates vom 9. Juni 2020 über die Verlängerung des Abkommens über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung der Republik Indien.

Das Untersuchungsteam überprüfte auch die Dokumentation über die Arbeitsweise von drei Arbeitsgruppen: die Gruppe „Luftverkehr“, die Gruppe „Information“ und die Gruppe „Audiovisuelle Medien“ erörterten verschiedene Fragen, die im Rahmen der Untersuchung aufgeworfen wurden.

Bewertung und Feststellungen des Bürgerbeauftragten

1. Transparenz der Entscheidungsmodalitäten während der COVID-19-Krise

10. Die Geschäftsordnung des Rates verlangt, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder physisch anwesend sein muss, bevor der Rat abstimmen kann – das sogenannte „Quorum-Erfordernis“. [10] Es besteht auch die Möglichkeit, Beschlüsse schriftlich zu fassen. Das „gewöhnliche schriftliche Verfahren“ ist jedoch nur für „*Dringende Angelegenheiten*“ vorgesehen, und der Beschluss, es anzuwenden, muss vom AStV einstimmig gefasst werden [11].

11. Der Rat hat am 23. März 2020 den Beschluss 2020/430 [12] angenommen, mit dem eine vorübergehende Ausnahmeregelung von seiner Geschäftsordnung eingeführt wurde. [13] Ziel ist es, dem Rat zu ermöglichen, Beschlüsse zu fassen, ohne dass seine Mitglieder auf den Ratstagungen anwesend sind.

12. In der Sitzung mit dem Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten erklärten die Vertreter des Rates, dass der Rat den Beschluss 2020/430 auf der Grundlage eines von seinem Generalsekretariat erstellten Papiers angenommen habe. In dem Papier mit dem Titel „*Ausnahmemassnahmen zur Fortsetzung der Beschlussfassung im Rat*“ (im Folgenden „Optionspapier“) wurden dem AStV zwei Optionen (und eine Kombination davon) vorgeschlagen, wie der Beschlussfassungsprozess des Rates im außergewöhnlichen Kontext der COVID-19-Pandemie angepasst werden könnte:

1) Die erste Option sah die **Fortsetzung formeller Ratstagungen** vor, wobei sie vorübergehend von der Quorum-Erfordernis in Artikel 11 Absatz 4 der Geschäftsordnung abweichen würde. In dieser Option heißt es, dass diejenigen Ratsmitglieder, die nicht physisch an einer Ratstagung teilnehmen konnten, per Videokonferenz teilnehmen könnten. Ihre Teilnahme durch Videokonferenzen würde auf die Feststellung zählen, ob ein Quorum erreicht wurde. Der Rat könnte auf diesen förmlichen Tagungen Rechtsakte erlassen.

2) Die zweite Option sah vor, dass Sitzungen, bei denen Ratsmitglieder per Videokonferenz



teilgenommen haben, als „**informelle Ministertagungen**“ angesehen werden und während dieser Tagungen kein Ratsrechtsakt angenommen werden kann. Stattdessen würden Abstimmungen im schriftlichen Verfahren stattfinden, deren Verwendung durch eine vorübergehende Abweichung von Artikel 12 Absatz 1 der Geschäftsordnung erleichtert würde.

Der Rat wählte die zweite Option.

13. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die politischen Diskussionen, die zuvor in persönlichen Sitzungen stattgefunden haben, jetzt auf „informellen Ministertreffen“ stattfinden. Die Ergebnisse dieser politischen Diskussionen werden dann förmlich im schriftlichen Verfahren angenommen. Da der Rat der Auffassung ist, dass seine Geschäftsordnung auf diese informellen Tagungen nicht anwendbar ist, ist keine „offizielle“ Tagesordnung des Rates erforderlich. Es wurde auch verstanden, dass Artikel 15 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den Rat verpflichtet, bei der Prüfung und Abstimmung über Entwürfe von Gesetzgebungsakten öffentlich zu tagen, auf solche informellen Ministertagungen nicht anwendbar ist.

14. Würden keine Maßnahmen ergriffen, um diese „informellen Ministertreffen“ öffentlich zu machen (siehe unten, Ziffern 23-30), wären die politischen Diskussionen selbst, die zuvor in offenen Ratssitzungen stattfanden, nicht mehr öffentlich, wie es in den einschlägigen Vertragsartikeln über die Transparenz der Ratstagungen gefordert wird.

15. Im Gegensatz dazu bedeutete die erste vom Generalsekretariat des Rates vorgeschlagene Option, dass Fernsitzungen als formelle Ratstagungen betrachtet würden, auf die die Geschäftsordnung des Rates uneingeschränkt anwendbar gewesen wäre. Mit dieser Option hätte es keine Unsicherheit darüber gegeben, ob Art. 15 Abs. 2 AEUV uneingeschränkt eingehalten würde.

16. Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass das vom Generalsekretariat des Rates erstellte Optionspapier ursprünglich nicht veröffentlicht wurde, sondern als Dokument mit eingeschränktem Zugang (und mit der Kennzeichnung „LIMITE“) bezeichnet wurde. [15] Nur wenige Monate später, am 14. Oktober 2020, wurde es nach einem Antrag der Öffentlichkeit zu Dokumenten (gemäß Verordnung 1049/2001) [16] veröffentlicht. Im Austausch mit dem Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten wies der Rat darauf hin, dass seine Geschäftsordnung nach den Verträgen kein Gesetzgebungsakt ist. Eine von der Geschäftsordnung abweichende Entscheidung unterliegt daher nicht den gleichen Transparenzstandards wie die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erlassenen Rechtsakte. Es gab daher keine Notwendigkeit, das Optionspapier proaktiv zu veröffentlichen.

17. Der Bürgerbeauftragte ist von diesem Argument nicht überzeugt. Nach den EU-Verträgen müssen **alle** EU-Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden. [17] Darüber hinaus müssen **alle** Dokumente, die unter die Definition eines „Dokuments“ in der Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten [18] fallen, unabhängig davon, ob sie gesetzgeberischer oder nichtlegislativer Natur sind, „*soweit wie möglich*“ unmittelbar zugänglich gemacht werden. Der Zugang zu Dokumenten darf nur



eingeschränkt werden, wenn eine oder mehrere der in der Verordnung 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen Anwendung finden [20] .

18. Der Rat hat nicht erläutert, wie eine proaktive Veröffentlichung des Optionspapiers ein oder mehrere der durch die in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen geschützten Interessen gefährdet hätte. Der Bürgerbeauftragte stellt ferner fest, dass der Rat das Papier im Anschluss an einen öffentlichen Zugang zu Dokumentenverlangen veröffentlicht hat, was bedeutet, dass er keine Ausnahme zum Zeitpunkt des Ersuchens in Betracht gezogen hat.

19. Das Optionspapier bereitete den Boden vor und definierte die verfügbaren Optionen für den Rat, einen Beschluss darüber zu fassen, wie er unter den außergewöhnlichen Umständen, die durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurden, funktionieren würde. Mit dem Beschluss 2020/430 des Rates wird im Wesentlichen festgelegt, wie der Rat über legislative und nichtlegislative Dossiers beschließt, was wichtige Auswirkungen auf die Transparenz seines Entscheidungsprozesses hat, wie oben dargelegt. Die Transparenz der Überlegungen und Optionen des Rates im Hinblick auf diesen weitreichenden Beschluss und damit die Möglichkeit der EU-Bürger, diese Überlegungen und Optionen zu prüfen, wäre ein wichtiges Element gewesen, um das Vertrauen der Öffentlichkeit und die Legitimität des Entscheidungsprozesses des Rates während der Krise zu gewährleisten.

20. Vor diesem Hintergrund ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass der Rat das Optionspapier im März 2020 zusammen mit dem Beschluss 2020/430 des Rates hätte veröffentlichen müssen. Da der Rat das Dokument inzwischen veröffentlicht hat, sieht der Bürgerbeauftragte in diesem Stadium jedoch keinen Wert darin, eine förmliche Empfehlung abzugeben.

2. Transparenz der Arbeitsweise des Rates und seiner Vorbereitungsgremien

21. Als die Bürgerbeauftragte ihre Untersuchung im Juli 2020 eröffnete, gab es wenig Informationen über „informelle Ministertreffen“ oder darüber, wie die Vorbereitungsgremien des Rates ihre Beratungen ohne persönliche Sitzungen fortsetzen.

22. Der Bürgerbeauftragte bemühte sich daher, die Transparenz informeller Ministertreffen und Fernsitzungen von Vorbereitungsgremien während der COVID-19-Krise zu bewerten.

2.1 Transparenz informeller Videokonferenzen auf Ministerebene

23. In seinem Austausch mit dem Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten erklärte der Rat, dass sich die Art und Weise, wie informelle Videokonferenzen auf Ministerebene organisiert werden, im Laufe der Zeit weiterentwickelt hat.



24. Zu Beginn der Pandemie, von März bis Juni 2020, wurden wenig Informationen über diese informellen Treffen veröffentlicht und nicht konsistent. Wie bereits erwähnt, bestand keine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Tagesordnungen oder damit zusammenhängenden Dokumenten. Die Sitzungen wurden weder per Webstream übertragen noch wurden sie konsequent in den Sitzungskalender des Rates aufgenommen.

25. In diesen ersten Monaten hat der Rat jedoch weitreichende Beschlüsse gefasst. So hat sie beispielsweise beschlossen:

- die Einrichtung eines europäischen Finanzierungsprogramms, die „vorübergehende Unterstützung zur Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage“ („SURE-Instrument“) zur Reaktion auf die COVID-19-Krise;
- gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten angesichts der COVID-19-Pandemie; und
- Makrofinanzhilfe für EU-Beitrittskandidaten und -Länder in der „Nachbarschaft“ der EU im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie.

Zwar gibt es Aufzeichnungen über eine informelle Videokonferenz auf Ministerebene vom 7. bis 9. April 2020, auf der der SURE-Vorschlag erörtert wurde, [21] diese Videokonferenz jedoch nicht im Internet gestreamt wurde und keine Aufzeichnung öffentlich zugänglich ist. Das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten konnte im Sitzungskalender des Rates keine Aufzeichnungen über informelle Videokonferenzen auf Ministerebene finden, auf denen die beiden anderen oben genannten Gesetzgebungsdossiers hätten erörtert werden können.

26. Der Bürgerbeauftragte hält die sehr begrenzten Informationen über informelle Ministertreffen zwischen März und Juni 2020 für bedauerlich. Sie stellt fest, dass die ursprüngliche Praxis des Rates angesichts der Art dieser informellen Ministertagungen nicht im Einklang mit dem Vertrag steht, wonach der Rat bei der Prüfung und Abstimmung über Entwürfe von Gesetzgebungsakten öffentlich zusammentreten sollte. Wie wichtig es ist, die hohen Transparenzstandards der EU-Institutionen zu wahren – nicht trotz der Krise, sondern gerade wegen der Krise – wurde bereits in ihrem Schreiben an den Präsidenten des Europäischen Rates vom April 2020 von der Bürgerbeauftragten hervorgehoben.

27. Der Bürgerbeauftragte versteht jedoch, dass *sich die Situation am 3. Juli 2020 geändert hat, als der Rat ein Dokument mit dem Titel „Modalitäten über die Einberufung, Vorbereitung und Organisation informeller Videokonferenzen von Ministern während der COVID-19-Krise“ gebilligt hat. [23] In dem Dokument wird zwar bekräftigt, dass während informeller Tagungen keine Rechtsakte des Rates angenommen werden können und dass die Geschäftsordnung des Rates auf solche Tagungen nicht formell Anwendung findet. [23] In dem Dokument wird zwar bekräftigt, dass „die Geschäftsordnung des Rates bei der Einberufung, Vorbereitung und Organisation informeller Videokonferenzen von Ministern entsprechend befolgt werden sollte“.* [24]

28. Im Einklang mit dieser Verpflichtung heißt es in dem Dokument, dass die Tagesordnungen informeller Ministertagungen öffentlich zugänglich gemacht werden sollten. [25] Darüber hinaus



sollte das Generalsekretariat des Rates informelle Ministertagungen im Internet übertragen, wenn Beratungen über Gesetzgebungsakte oder andere Themen geführt werden, bei denen Beratungen öffentlich im Sinne von Artikel 8 der Geschäftsordnung des Rates abgehalten werden sollten. [26] Darüber hinaus sollten eine Teilnehmerliste, [27] Aufzeichnungen (sofern verfügbar) und zugehörige Dokumente auf einer eigenen Website veröffentlicht werden.

29. Das Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten prüfte die für alle informellen Ministertreffen zwischen Oktober und Dezember 2020 öffentlich zugänglichen Unterlagen. Er stellte fest, dass zwar die erforderlichen Unterlagen für die meisten dieser Sitzungen veröffentlicht werden, aber für einige informelle Videokonferenzen auf Ministerebene keine Tagesordnungen zur Verfügung stehen. [28] Dies bedeutet, dass der Bürgerbeauftragte auch nicht immer beurteilen konnte, ob diese Sitzungen im Einklang mit den Artikeln 7 und 8 der Geschäftsordnung des Rates im Internet hätten übertragen werden müssen.

30. Die Bürgerbeauftragte begrüßt, dass der Rat im Juli 2020 die Art und Weise geändert hat, wie informelle Ministertagungen organisiert werden, um sicherzustellen, dass sie denselben oder zumindest vergleichbaren Transparenzstandards unterliegen, die für formelle Ratstagungen gelten. Der Bürgerbeauftragte vertraut darauf, dass der Rat die von ihm selbst festgelegten Standards einhält, und wird die erforderlichen Unterlagen auf Ministerkonferenzen per Internet streamen und veröffentlichen, solange diese Sitzungsvereinbarungen aufgrund der Pandemie bestehen bleiben. Sie schlägt ferner vor, dass der Rat einschlägige Unterlagen, einschließlich einer Aufzeichnung im Sitzungskalender des Rates, über alle informellen Ministertagungen, die zu Beginn der COVID-19-Krise zwischen März und Juni 2020 stattfanden, veröffentlicht.

2.2 Transparenz der Fernsitzungen der Vorbereitungsgremien des Rates

31. Obwohl der AStV während der gesamten Krise weiterhin persönliche Sitzungen abhielt, hielten die Ratsarbeitsgruppen außer unter außergewöhnlichen Umständen keine persönlichen Sitzungen ab. In der Sitzung mit dem Untersuchungsteam des Bürgerbeauftragten erklärten die Vertreter des Rates, dass die COVID-19-Arbeitsregelungen zwischen den Arbeitsgruppen unterschiedlich sind. In seltenen Fällen gibt es persönliche Treffen. Es gibt auch informelle Video- und Telekonferenzen.

32. Der Bürgerbeauftragte bewertete, inwieweit die Arbeitsgruppen angesichts der besonderen Bedingungen, die durch die COVID-19-Pandemie auferlegt wurden, von ihren üblichen Praktiken bei der Aufzeichnung von Diskussionen abgewichen sind. Zu diesem Zweck überprüfte der Bürgerbeauftragte die verfügbaren Unterlagen zu fünf Ratsdossiers und die Arbeit mehrerer Arbeitsgruppen.

Tagesordnungen informeller Video- und Telekonferenzen von Arbeitsgruppen

33. Die Arbeitsgruppen veröffentlichen in der Regel vor persönlichen Sitzungen



Tagesordnungen in Form eines CM-Dokuments (Mitteilungsdokument), das über den Sitzungskalender des Rates abgerufen werden kann und im öffentlichen Dokumentenregister des Rates aufgeführt ist.

34. Die Vertreter des Rates erklärten, dass die Arbeitsgruppen zu Beginn der COVID-19-Krise angewiesen wurden, keine informellen Video- oder Telekonferenzen in Form von CM-Dokumenten zu veröffentlichen. Wenn eine Tagesordnung der informellen Video- oder Telekonferenz mitgeteilt wurde, wurde sie stattdessen direkt an die Mitglieder der Arbeitsgruppen per E-Mail oder in Form eines WK-Dokuments (Arbeitsdokument) verteilt.

35. WK-Dokumente werden zum Zeitpunkt ihrer Erstellung nicht automatisch in das öffentliche Register des Rates aufgenommen. Stattdessen veröffentlicht das Generalsekretariat des Rates alle paar Monate und für jede Arbeitsgruppe ein ST-Dokument im öffentlichen Register, das eine Liste der WK-Dokumente enthält, die vom Generalsekretariat während des betreffenden Zeitraums an die jeweilige Arbeitsgruppe verteilt wurden. WK-Dokumente haben somit keine gesonderte Eintragung in das öffentliche Dokumentenregister und werden nur mit etwas Verzögerung zur Verfügung gestellt. Die Bürgerbeauftragte hat diese Praxis bereits in ihrer früheren strategischen Untersuchung zur Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens des Rates [30] kritisiert und vorgeschlagen, dass der Rat zum Zeitpunkt der Ausstellung alle Arten von Dokumenten in sein öffentliches Register auflistet, unabhängig davon, ob es möglich ist, auf das Dokument (oder Teile davon) zuzugreifen oder nicht.

36. Die Registrierung von Tagesordnungen als WK-Dokumente zu Beginn der COVID-19-Krise bedeutete, dass diese Tagesordnungen vor den informellen Video- oder Telekonferenzen der Arbeitsgruppe nicht öffentlich zugänglich gemacht wurden.

37. Erst als klar wurde, dass sich die Krisensituation fortsetzen würde, wurden Arbeitsgruppen gebeten, die Tagesordnungen informeller Videokonferenzen als CM-Dokumente zu registrieren. Die Bürgerbeauftragte begrüßt diese wichtige Änderung, da sie es der Öffentlichkeit ermöglicht, im Voraus zu erfahren, welche Punkte und Dossiers von Arbeitsgruppen in Fernsitzungen erörtert werden sollen.

Aufzeichnungen der Diskussionen auf informellen Video- und Telekonferenzen von Arbeitsgruppen

38. Der Bürgerbeauftragte ist sich bewusst, dass es in den Arbeitsgruppen unterschiedliche Praktiken gibt, in denen es darum geht, welche Dokumente zu erstellen und welche Informationen darin aufzunehmen sind. Die Arbeitsgruppen erstellen verschiedene Arten von Dokumenten, um den Fortschritt und die Ergebnisse der Verhandlungen in den Vorbereitungsgremien zu erfassen.

39. Bereits in ihrer früheren strategischen Untersuchung zur Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens des Rates betonte die Bürgerbeauftragte, dass die Bürger, da sich die Vorbereitungsgremien des Rates nicht öffentlich treffen, ihr demokratisches Recht ausüben können, ihre Beratungen nur durch Zugang zu ihren Aufzeichnungen zu verfolgen. Zwar kann



ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Erstellung von Dokumenten erforderlich sein, um den verschiedenen Arten von Vorbereitungsgremien und den verschiedenen zu erörternden Themen Rechnung zu tragen, doch sollten unterschiedliche Gestaltungsverfahren nur durch die Art des Dossiers und die Besonderheiten der diesbezüglichen Vorbereitungsgespräche gerechtfertigt werden. In ihrer früheren Untersuchung stellte sie jedoch eine Divergenz bei den Praktiken fest, die nicht nur mit der Art der spezifischen Dossiers zusammenhängt, sondern auch auf unterschiedliche Verwaltungspraktiken zwischen den verschiedenen Dienststellen des Generalsekretariats des Rates zurückzuführen ist. Beim Abschluss dieser früheren Untersuchung schlug der Bürgerbeauftragte dem Rat daher vor, Leitlinien für die Arten von Dokumenten anzunehmen, die im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren in den Vorbereitungsgremien erstellt werden, sowie zu den Informationen, die in diese Dokumente aufzunehmen sind.

40. Im Zusammenhang mit COVID-19 mussten viele Arbeitsgruppen ihre Arbeitsweise anpassen. Die Bürgerbeauftragte bewertete ihre angepassten Verfahren anhand mehrerer Beispiele, darunter der Gruppe „Luftverkehr“, der Gruppe „Audiovisuelles“ und der Gruppe „Finanzreferenten“.

Gruppe „Luftfahrt“

Unter normalen Umständen trifft sich die Gruppe „Luftverkehr“ persönlich, und die Vertreter der Mitgliedstaaten geben mündlich zu den zu erörternden Dossiers Stellung. Normalerweise gibt es keine Protokolle seiner Sitzungen.

Während der COVID-19-Krise übermitteln die Mitgliedstaaten ihre Ansichten auch schriftlich, und diese Ansichten werden in WK-Dokumenten zusammengestellt. Der Rat stellte fest, dass diese schriftlichen Stellungnahmen in seinem öffentlichen Register enthalten sind. Da sie jedoch in Form von WK-Dokumenten eingetragen sind, haben sie keine gesonderte Eintragung in das Register und werden nur mit etwas Verzögerung zur Verfügung gestellt (siehe oben, Randnr. 35).

Der Rat stellte fest, dass die Praxis der schriftlichen Stellungnahmen nicht neu ist und vor COVID-19 bestand. Es wurde jedoch während der Krise häufiger genutzt, da informelle Videokonferenzen der Arbeitsgruppe als umständlich und schwer zu organisieren sind, wobei technische Probleme den Fortschritt behindern. Der Rat stellte fest, dass die breitere Verwendung schriftlicher Stellungnahmen zu einer Zunahme der von der Arbeitsgruppe herausgegebenen Dokumente geführt hat.

Der Rat erklärte ferner, dass es für die Mitgliedstaaten kein standardisiertes förmliches Verfahren zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen gebe. Einreichungen können verschiedene Formate annehmen, einschließlich des Versendens von E-Mails oder Dokumenten mit Tabellen, Dokumenten mit Kommentaren oder einer Liste von Kommentaren. Angesichts dieser Unterschiede und der verschiedenen Phasen, in denen Bemerkungen gesammelt werden können, ist es schwer vorstellbar, wie die Mitglieder dieser Gruppe aufgefordert werden könnten, Bemerkungen in einem bestimmten Format einzureichen. Es wurde darauf



hingewiesen, dass schriftliche Stellungnahmen einen Standpunkt formalisieren, der zu weniger Flexibilität im Laufe der Verhandlungen führen kann.

Gruppe „Audiovisuelles“

Unter normalen Umständen stellt die Gruppe „Audiovisuelles“ bei der Prüfung eines Dossiers zunächst einen gemeinsam mit dem Vorsitz erstellten Text heraus, der als ST-Dokument bezeichnet wird. In einigen Fällen bittet sie um schriftliche Stellungnahmen der Mitgliedstaaten. In der Regel findet jedoch eine persönliche Sitzung statt, bei der die Standpunkte der Mitgliedstaaten mündlich zum Ausdruck gebracht werden. Es gibt keine Protokolle über die Sitzungen der Gruppe.

Im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise hat die Gruppe die Funktionsweise angepasst und auf schriftliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten umgestellt. Persönliche Treffen finden nicht mehr statt. Schriftliche Konsultationen sind als WK-Dokumente registriert.

Gruppe „Finanzreferenten“

Die Gruppe der Finanzreferenten trat während der COVID-19-Krise weiterhin persönlich zusammen. Daher gab es kaum eine Änderung der Arbeitsregelungen. Es liegen keine Aufzeichnungen über persönliche Sitzungen vor, die nicht spezifisch für die COVID-19-Situation sind.

Die Gruppe war unter anderem für die vorbereitenden Beratungen über die Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 über die Schaffung des SURE-Instruments und den Beschluss (EU) 2020/701 des Rates vom 25. Mai 2020 über Makrofinanzhilfe für Erweiterungs- und Nachbarschaftspartner im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zuständig .

Der Rat erklärte, dass die Annahme des Beschlusses 2020/701 des Rates im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise als dringend erachtet wurde. Es wurde sehr schnell mit dem Europäischen Parlament in informeller Weise ausgehandelt, um die für Änderungsanträge aufgewendete Zeit zu begrenzen. Die Verhandlungen mit dem Parlament waren daher noch informeller als bei Standard-Trilogverhandlungen. Diese informellen Verhandlungen betrafen Telefongespräche, um sicherzustellen, dass sich die Gesetzgeber über den Inhalt einig waren, um sicherzustellen, dass das Gesetzgebungsverfahren nicht verzögert würde. Über diesen informellen Austausch mit Vertretern des Parlaments liegen keine Aufzeichnungen vor.

41. Auf der Grundlage der geprüften Ratsakte geht der Bürgerbeauftragte davon aus, dass Arbeitsgruppen, die während der COVID-19-Krise nicht mehr persönlich zusammentreten, ihre Arbeit im Wege schriftlicher Konsultationen von Arbeitsgruppenmitgliedern, möglicherweise in Verbindung mit informellen Videokonferenzen, fortgesetzt haben.

42. Die Tatsache, dass die Delegationen der Mitgliedstaaten ihren Beitrag in schriftlicher Form leisten, scheint zumindest für diejenigen Arbeitsgruppen, die normalerweise keine Protokolle über ihre persönlichen Sitzungen erstellen, die zur Verfügung stehenden Unterlagen über die



Beratungen der Arbeitsgruppen aufgestockt zu haben. Die Bürgerbeauftragte begrüßt die zunehmende Verfügbarkeit von Unterlagen zu den Verhandlungen und fordert den Rat auf, die Praxis schriftlicher Stellungnahmen vor oder nach Sitzungen der Arbeitsgruppen auch außerhalb des COVID-19-Kontexts beizubehalten.

43. Der Bürgerbeauftragte stellt jedoch fest, dass schriftliche Konsultationen systematisch als WK-Dokumente registriert werden. Dies bedeutet, dass diese Dokumente, wie oben in Randnummer 35 ausgeführt, keinen gesonderten Eintrag in das öffentliche Dokumentenregister des Rates haben. Die Öffentlichkeit wird sich ihrer Existenz erst bewusst, wenn sie in einem ST-Dokument zusammengestellt wird, das alle paar Monate veröffentlicht wird. Der Bürgerbeauftragte ist besorgt über diesen verstärkten Einsatz von WK-Dokumenten, da er die Transparenz der Arbeitsgruppensitzungen verringert. Sie wiederholt daher ihren Vorschlag aus ihrer früheren Untersuchung, dass der Rat zum Zeitpunkt der Ausstellung alle Arten von Dokumenten in sein öffentliches Register aufnehmen sollte, unabhängig von ihrer Benennung und ob es möglich ist, auf das Dokument (oder Teile davon) zuzugreifen oder nicht.

44. Im Austausch des Bürgerbeauftragten mit dem Rat wurde auch klar, dass das Generalsekretariat des Rates während der COVID-19-Krise den Arbeitsgruppen Anweisungen erteilt hat, beispielsweise in Bezug auf die Erstellung von Tagesordnungen oder die Durchführung und Aufzeichnung schriftlicher Konsultationen. Insbesondere erklärten die Vertreter des Rates, dass zur Unterstützung des Personals des Generalsekretariats bei der Umsetzung des Beschlusses 2020/430 des Rates und zur Organisation der Arbeit des Rates und der Vorbereitungsgremien des Rates interne Leitlinien als „Verwaltungsinstrument“ gegeben wurden. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass diese Leitlinien nicht öffentlich zugänglich gemacht wurden. Dies ist bedauerlich, da sie eindeutig zu einem besseren Verständnis der Öffentlichkeit beitragen würde, wie der Rat und seine Vorbereitungsgremien unter den außergewöhnlichen, aber anhaltenden Umständen der COVID-19-Krise arbeiten. Der Bürgerbeauftragte wird hierzu einen Vorschlag unterbreiten.

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgender Schlussfolgerung ab:

In den ersten vier Monaten der COVID-19-Krise hielten sich die Ministertreffen per Fernzugriff nicht an die gleichen Transparenzstandards wie persönliche Tagungen des Rates. Seitdem erfüllen die Ministertreffen des Rates während der COVID-19-Krise inzwischen *de facto* die geltenden Transparenzstandards und -verpflichtungen durch das Streaming bestimmter „informeller Ministertreffen“ und durch die Veröffentlichung einschlägiger Unterlagen zu diesen Sitzungen.

Der Rat hätte das Papier mit dem Titel „Ausnahmemassnahmen zur Fortsetzung der Beschlussfassung im Rat“ zum Zeitpunkt der Annahme des Beschlusses über eine Abweichung von seiner Geschäftsordnung (Beschluss 2020/430 des Rates)



veröffentlichen müssen. Da der Rat das Dokument in der Zwischenzeit veröffentlicht hat, sieht der Bürgerbeauftragte jedoch zum jetzigen Zeitpunkt keine formelle Empfehlung.

Verbesserungsvorschläge

- 1. Der Rat sollte einschlägige Unterlagen, einschließlich eines Protokolls in seinem Sitzungskalender, über alle „informellen Ministertreffen“ veröffentlichen, die zwischen März und Juni 2020 stattfanden.**
- 2. Der Rat sollte auch über den COVID-19-Kontext hinaus weiter auf schriftliche Stellungnahmen vor oder nach Sitzungen der Arbeitsgruppen zurückgreifen, da dies zu einer besseren Dokumentation der Beratungen der Arbeitsgruppen geführt hat.**
- 3. Der Rat sollte alle Arten von Dokumenten zum Zeitpunkt ihrer Ausstellung in sein öffentliches Register aufnehmen, unabhängig von ihrer Benennung und unabhängig davon, ob der Zugang zum Dokument (oder Teilen davon) möglich ist oder nicht.**
- 4. Der Rat sollte die internen Leitlinien seines Generalsekretariats zur Organisation der Arbeit des Rates und seiner Vorbereitungsgremien während der COVID-19-Krise veröffentlichen.**

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, den 24.3.2021

[1] Eine Liste der Vorbereitungsgremien des Rates, die 2021 aktualisiert wurde, ist hier abrufbar: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2021-INIT/en/pdf> [Link]

[2] Beschluss (EU) 2020/430 des Rates vom 23. März 2020 über eine vorübergehende Ausnahmeregelung von der Geschäftsordnung des Rates angesichts der durch die COVID-19-Pandemie in der Union verursachten Reiseschwierigkeiten, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Link]

[3] In Artikel 12 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Rates heißt es in seinem einschlägigen Teil: „*Die Rechtsakte des Rates in dringenden Angelegenheiten können durch schriftliche Abstimmung angenommen werden, wenn der Rat oder der AstV einstimmig beschließt, dieses Verfahren anzuwenden. Unter besonderen Umständen kann der Präsident auch die Anwendung dieses Verfahrens vorschlagen; in einem solchen Fall können schriftliche Abstimmungen verwendet werden, wenn alle Mitglieder des Rates diesem Verfahren zustimmen*“.



[4] Beschluss (EU) 2021/454 des Rates vom 12. März 2021 zur weiteren Verlängerung der mit dem Beschluss (EU) 2020/430 eingeführten befristeten Ausnahmeregelung von der Geschäftsordnung des Rates angesichts der durch die COVID-19-Pandemie in der Union verursachten Reiseschwierigkeiten, abrufbar unter:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0454> [Link].

[5] Artikel 1 und Artikel 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

[6] Artikel 15 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV).

[7] Der Brief zur Eröffnung der Anfrage ist hier abrufbar:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/130753> [Link]

[8] In den Arbeitsgruppen des Rates kommen Beamte, die die nationalen Verwaltungen der 27 Mitgliedstaaten vertreten, zusammen und befassen sich mit spezifischen Themen. Den Vorsitz führt der Delegierte des Landes, das den rotierenden sechsmonatigen Ratsvorsitz innehat.

Weitere Informationen zu den Vorbereitungsgremien des Rates:

<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/> [Link].

[9] Der Bericht über die Inspektionssitzung des Untersuchungsteams des Europäischen Bürgerbeauftragten mit dem Rat ist hier abrufbar:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/136827> [Link]

[10] Artikel 11 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Rates.

[11] Artikel 12 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Rates

[12] Beschluss (EU) 2020/430 des Rates vom 23. März 2020 über eine vorübergehende Ausnahmeregelung von der Geschäftsordnung des Rates angesichts der durch die COVID-19-Pandemie in der Union verursachten Reiseschwierigkeiten, abrufbar unter:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D0430&from=EN> [Link]

[13] In Artikel 12 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Rates heißt es: „*Die Rechtsakte des Rates in dringenden Angelegenheiten können durch schriftliche Abstimmung angenommen werden, wenn der Rat oder der AStV einstimmig beschließt, dieses Verfahren anzuwenden. Unter besonderen Umständen kann der Präsident auch die Anwendung dieses Verfahrens vorschlagen; in einem solchen Fall können schriftliche Abstimmungen verwendet werden, wenn alle Mitglieder des Rates diesem Verfahren zustimmen*“.

[14] Verfügbar hier: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6934-2020-INIT/en/pdf> [Link]

[15] Die Empfänger von mit der Aufschrift „LIMITE“ gekennzeichneten Dokumenten sollen sicherstellen, dass diese Dokumente intern im Rat verbleiben. Der Rat macht solche Dokumente nicht direkt auf seiner Website zugänglich.



[16] Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link]

[17] Artikel 1 und Artikel 10 Absatz 3 EUV.

[18] Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049> [Link]

[19] Art. 12 Abs. 1 der Verordnung 1049/2001.

[20] Artikel 4 der Verordnung 1049/2001.

[21] <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2020/04/07-09/> [Link]

[22] Schreiben des Europäischen Bürgerbeauftragten an den Präsidenten des Europäischen Rates zur Transparenz der COVID-19-Krisenreaktion der EU, 20. April 2020, abrufbar hier:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/127056> [Link]

[23] Verfügbar hier: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9188-2020-INIT/en/pdf> [Link]

[24] Seite 2.

[25] Punkt 6.

[26] Punkt 7.

[27] Punkt 8.

[28] Für die folgenden Sitzungen per Videokonferenz ist keine Tagesordnung verfügbar: Videokonferenz der Wirtschafts- und Finanzminister vom 6. Oktober 2020; Videokonferenz der beschäftigungs- und sozialpolitischen Minister vom 13. Oktober 2020; Videokonferenz der Gesundheitsminister vom 30. Oktober 2020; Videokonferenz der Handelsminister vom 9. November 2020; Informelle Videokonferenz der Außenminister vom 19. November 2020; Videokonferenz der Verteidigungsminister vom 20. November 2020; Videokonferenz der Entwicklungsminister vom 23. November 2020; Informelle Videokonferenz der Energieminister vom 14. Dezember 2020.

[29] Gemäß den Artikeln 7 und 8 der Geschäftsordnung des Rates.

[30] Initiativuntersuchung OI/2/2017/TE zur Transparenz der legislativen Beschlussfassung im Rat der EU. Alle anfragebezogenen Dokumente finden Sie hier:



<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/49461> [Link]

[31] OI/2/2017/TE.